

Autonomie et gouvernance des universités au Québec et en France : deux conceptions opposées et quelques convergences

A comparison of autonomy and governance of universities in Quebec and France: revealing two opposing concepts and some convergence

Michel Jamet

Volume 7, numéro 2, 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1038921ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1038921ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jamet, M. (2010). Autonomie et gouvernance des universités au Québec et en France : deux conceptions opposées et quelques convergences. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 7(2). <https://doi.org/10.7202/1038921ar>

Résumé de l'article

L'autonomie des universités est devenue un enjeu tant au Québec qu'en France ou cours de ces dernières années. Mais que recouvre cette notion ? Cet article examine de manière comparée quatre dimensions de l'autonomie des universités vis à vis de l'Etat. Les résultats soulignent les écarts dans les conceptions de l'autonomie des universités dans les deux sociétés, liés à deux modèles opposés : fédéral au Québec, de décentralisation en France. Cependant la dynamique actuelle des configurations universitaires québécoises et françaises permet de dégager quelques convergences sur l'action directive de l'Etat dans la gouvernance du système universitaire.

Autonomie et gouvernance des universités au Québec et en France : deux conceptions opposées et quelques convergences

par Michel Jamet

Résumé

L'autonomie des universités est devenue un enjeu tant au Québec qu'en France au cours de ces dernières années. Mais que recouvre cette notion? Cet article examine de manière comparée quatre dimensions de l'autonomie des universités vis à vis de l'Etat. Les résultats soulignent les écarts dans les conceptions de l'autonomie des universités dans les deux sociétés, liés à deux modèles opposés : fédéral au Québec, de décentralisation en France. Cependant la dynamique actuelle des configurations universitaires québécoises et françaises permet de dégager quelques convergences sur l'action directive de l'Etat dans la gouvernance du système universitaire.

Introduction

La notion d'autonomie associée aux universités est désormais d'usage courant : en France depuis les années 2000, au Québec depuis la période de la Révolution Tranquille. Elle désigne cependant des réalités et des enjeux différents dans les deux sociétés. En quoi l'examen comparé de l'autonomie des universités au Québec et en France est-il pertinent? Les deux sociétés ont en commun d'avoir confié une mission «de service public» aux universités. Pour accomplir leur mission les universités bénéficient dans les deux cas d'un financement public, important ou quasi exclusif. De plus, les deux systèmes universitaires se sont vu reconnaître un statut «d'autonomie» par la loi. Mais au-delà de ces similitudes, que recouvre concrètement cette notion dans les configurations québécoises et françaises? Quelles différences, mais aussi quelles convergences dans l'exercice de l'autonomie par les universités? Comment les expliquer? L'article veut apporter des réponses à ces questions. L'analyse s'inscrit dans une approche par l'action publique (Duran, 1999), privilégiant les interactions entre trois catégories d'acteurs : les universités, les autorités publiques et la profession universitaire (Musselin, 2001, 2005a et 2008). Elle portera sur la mise en œuvre de quatre dimensions concrètes de l'autonomie, celles qui confèrent de fait à un acteur collectif la capacité de se «se gouverner par ses propres lois».

L'autonomie des universités : deux conceptions opposées

La notion d'autonomie est polysémique. Associée à l'université, cette notion se distingue selon qu'elle désigne l'autonomie des universitaires, souvent exprimée sous l'expression de «liberté académique», ou l'autonomie des universités, qui désigne alors des établissements bénéficiant d'une marge de manœuvre leur permettant de définir leur politique (priorités, allocation des ressources, gestion quotidienne de l'organisation).

A la suite de F. Bourricaud (1969 et 2008), on peut dire que l'autonomie est un produit «hybride», à «mi-chemin entre le fédéralisme et la décentralisation». En ce sens elle est très délicate à mettre en œuvre et elle recouvre, selon le pôle d'attraction dominant, des réalités très différentes. Proche de la conception «fédérale», l'autonomie des universités est comprise comme un compromis par lequel les universités abandonnent à l'Etat le soin de décider dans un certain nombre de domaines (ex : le niveau et les clés de répartition des ressources financières

publiques), tout en gardant l'initiative dans leur domaine spécifique de compétence : le développement et la transmission des connaissances. Dans ce « modèle » les universités possèdent une large autonomie vis à vis de l'Etat qui se cantonne dans un rôle de régulation. En leur sein, les établissements doivent traiter au quotidien les tensions, potentielles et réelles, entre leurs membres, en particulier les professeurs et les dirigeants universitaires, les uns soucieux de conserver leur liberté académique, les autres voulant définir et mettre en œuvre une politique d'établissement. Ce modèle est une référence dominante dans le système universitaire québécois (Trottier, Bernatchez, 2005), dans le contexte canadien (Gauthier, 2004, Fisher, Rubenson et al., 2005,) et nord américain (Clark, 1986, Richardson et al., 1999, Crespo, 1999).

A l'opposé, proche d'une conception « décentralisée », l'autonomie des universités est appréhendée comme une délégation par l'Etat de responsabilités dévolues aux établissements qui, sous le contrôle de l'instance étatique, bénéficient de marges de manœuvres accrues dans la mise en œuvre de politiques qui s'inscrivent cependant dans le cadre des stratégies définies au niveau national. Selon cette conception, les universités restent des « opérateurs » d'une politique nationale. Les universitaires doivent alors composer avec une double « tutelle », celle lointaine de l'Etat central où se définissent les grandes orientations et les grandes répartitions de moyens, celle proche de l'établissement qui détermine pour partie les conditions d'exercice de la profession et définit la politique « locale ». Cette conception s'est imposée dans le système universitaire français au cours des années 2000, non sans contestations.

Les configurations québécoises et françaises se rapprochent donc respectivement du modèle fédéral et du modèle décentralisé, mais avec des spécificités « nationales » marquées. Comment expliquer cette différence de « schème d'interprétation » et comment expliquer les spécificités nationales ? La théorie de la structuration d'A. Giddens (1987) peut nous y aider. Dans cette démarche, qui a l'ambition de mieux saisir l'articulation entre l'acteur et la structure, en mettant au centre de l'analyse le caractère dynamique des sociétés, la notion de « contexte d'action » est importante. Elle désigne certes les contextes d'interaction où les acteurs sont en coprésence et mettent en œuvre leurs compétences pratiques et réflexives. Mais elle désigne aussi les contextes distancés (ex : le système universitaire québécois dans le cadre canadien et nord américain ; le système universitaire français dans le cadre européen) dans lesquels évoluent des acteurs. Ceux-ci ont une conscience aiguë du système qu'ils contribuent à produire et à reproduire : les règles et les normes qui le régissent, les formes de légitimation qu'il génère, les rapports de pouvoir et de domination qui le caractérisent. Les acteurs impliqués dans la structuration des universités se situent donc en permanence dans ces cadres pour mener à bien leurs actions, que ce soit à travers des routines de la vie quotidienne au sein de leur établissement, ou que ce soit à l'occasion des grands choix stratégiques qui engagent durablement les universités.

En se référant à cette approche théorique, la notion d'autonomie peut être comprise comme un schème d'interprétation, variable selon les contextes, qui prend une forme concrète dans la manière dont les acteurs la mettent en œuvre en faisant appel selon le cas à leur conscience pratique ou à leur conscience discursive. Pour les professeurs l'autonomie concrète est d'abord la liberté de choix dont ils disposent au quotidien dans l'exercice de leur activité de formation et de recherche. Pour les dirigeants universitaires, elle tient à la capacité qu'a leur établissement de définir une politique et de la mettre en œuvre. L'articulation entre les deux formes d'autonomie est source de tensions, de conflits, de compromis entre des acteurs qui cependant se réfèrent à un

schème interprétatif central, en l'occurrence le modèle fédéral au Québec, celui de la décentralisation en France. A l'occasion d'évolutions ou de réformes institutionnelles de grande ampleur, les acteurs sont amenés à renforcer et affiner leurs capacités réflexives et discursives sur leur vécu. Il en résulte des tensions, des conflits : entre des tenants de la liberté académique et ceux qui prônent le renforcement de la capacité stratégique des universités; entre les partisans d'un Etat « régulateur » et les tenants d'un « Etat stratège » (Bezes, 2005 et 2009).

En se référant à des schèmes distincts, voire opposés, quelles formes concrètes d'autonomie les acteurs de l'université ont-ils générées et reproduites au Québec et en France au cours de la dernière décennie? Les développements qui suivent veulent apporter des réponses à cette question. A des fins opératoires, nous avons retenu quatre dimensions d'exercice de l'autonomie par les universités. Le critère de choix a été leur impact : 1) sur les interactions de la vie quotidienne entre les professeurs, les autres catégories de personnels, et les étudiants dans des contextes de coprésence; 2) sur les interactions plus distanciées des dirigeants et des cadres de l'université avec représentants et les services de l'Etat, dans la gestion des établissements et dans la définition de leurs choix stratégiques.

Dans cette perspective, quelles sont les principales dimensions de l'autonomie des universités modernes? Comme toutes les organisations mais peut-être plus que tout autre, la valeur d'une université, dont la mission de base est la formation des étudiants et l'avancement des connaissances, tient à la qualité de ses personnels en particulier des personnels chargés directement de cette double mission, les professeurs¹. Mais elle relève aussi de la qualité de tous ceux qui y concourent, les personnels administratifs et techniques. La première dimension de l'autonomie d'une université réside donc dans ses personnels. La question centrale est la nature du contrat liant les personnels, en particulier les professeurs, à l'université d'une part, à l'Etat d'autre part. Le lien statutaire entre ces trois catégories d'acteurs est fondamental, en particulier pour la compréhension des prises de position différenciées des professeurs dans les deux contextes étudiés. Selon quelles procédures les universités au Québec et en France recrutent-elles leurs personnels, avec quelles marges de manœuvre vis-à-vis de l'Etat, selon quelle politique de gestion de ces « ressources humaines »? Les réponses à ces questions permettront de caractériser les différences de conceptions sur une dimension centrale de l'autonomie des universités.

La seconde dimension de l'autonomie a trait aux « usagers », les étudiants; à la manière de les accueillir, de les « recruter », aux programmes de formation qui leur sont proposés, à la façon dont l'université définit et accompagne leur progression dans la formation, jusqu'à l'insertion professionnelle. La notion de « recrutement » est devenue d'usage courant au Québec. Elle a l'avantage de désigner la démarche mise en œuvre par les établissements pour attirer certaines catégories d'étudiants, pour refuser certaines candidatures, bref pour « recruter » des étudiants susceptibles de réussir dans les cursus pour lesquels ils postulent. La définition des programmes de formation offerts aux étudiants relève également de cette seconde dimension. Qui définit les contenus de formation? Selon quelle procédure d'accréditation ou d'habilitation? Enfin, la

¹ La notion d'enseignant chercheur a été retenue en France pour les universitaires. Les notions de professeur et de professeurs chercheurs sont d'usage courant au Québec. Par souci de simplification on utilisera le plus souvent dans cet article, des termes génériques (universitaires, enseignants, professeurs) pour désigner ceux qui ont la fonction statutaire de formation et de recherche au sein des universités.

manière dont s'effectue l'accompagnement des étudiants, participe également de l'exercice concret de l'autonomie d'une université.

Le troisième grand levier constitutif de l'autonomie a trait aux ressources financières, organisationnelles, matérielles, mises à la disposition des personnels et des étudiants pour leur permettre de mener à bien leur travail et leurs études. Quelles sont les ressources des universités au Québec et en France? D'où proviennent-elles? Quelle est la marge de manœuvre des établissements pour en définir les usages? Des réponses à cette troisième série de questions dépendent pour partie celles concernant les personnels et les étudiants, le niveau et les usages de ce type de ressources déterminant une part importante de la qualité de la formation et de la recherche.

La dernière dimension constitutive de l'autonomie des universités - elle est la contre partie de leur « liberté » d'action - est devenue depuis le milieu des années 90 au Québec, au cours des années 2000 en France, la responsabilité incombant à leurs dirigeants dans l'atteinte des résultats escomptés, leur « imputabilité », selon la terminologie québécoise. Pas d'autonomie sans responsabilité; cet axiome s'est désormais imposé dans les préconisations des organismes internationaux comme l'OCDE (avril 2008), concernant la gestion des universités. « L'obligation de résultat » qui en résulte est objectivée à travers des procédures d'évaluation, de « reddition de comptes » selon la formulation en usage au Québec, fondée sur la définition d'objectifs et d'indicateurs d'efficacité et d'efficience. La manière de définir les indicateurs et de mesurer les résultats, oriente une bonne part du jugement sur « la qualité » de ces établissements. Quels sont les mécanismes d'évaluation et de contrôle des résultats : au niveau interne aux universités, de la part des instances publiques et gouvernementales, mais aussi de la part de « l'opinion publique » à travers les processus de médiatisation de ces résultats? Loin d'être de simples outils techniques d'évaluation de la performance des universités, les procédures adoptées et les caractéristiques des instruments de mesure, constituent un enjeu central (Le Galès, Lascoume, 2005). Elles orientent le jugement politique et « public » sur la qualité des universités; elles ont des implications sur le niveau des ressources publiques indexées aux résultats mesurés; par voie de conséquence, elles influent sur les marges de manœuvre des établissements en matière de formation et de recherche et donc, sur leur degré d'autonomie réelle.

Comment peut-on caractériser la dynamique récente et la situation actuelle des universités québécoises et françaises, plus spécifiquement leur degré d'autonomie vis à vis de l'Etat, au regard des quatre dimensions analytiques retenues pour cette étude? Chaque dimension est traitée de manière comparative, le critère central étant l'appréciation pour chacune, des marges de manœuvre concrètes dont disposent les établissements vis-à-vis de l'Etat. L'addition et l'articulation des marges de manœuvre dans les trois premières dimensions (les personnels, les étudiants, les ressources) permettent d'évaluer le degré global « de liberté » des universités; l'ampleur et la portée coercitive de la quatrième (l'évaluation) amènent à apprécier le degré de contrôle dont elles sont l'objet, donc les limites de leur autonomie. L'étude s'appuie sur des entretiens formels et informels, sur de l'observation des deux côtés de l'Atlantique, ainsi que sur l'analyse de documents.

Le recrutement et la gestion des personnels

Les universités québécoises ont la pleine responsabilité des emplois. Elles sont l'employeur des professeurs et des autres catégories de personnels. Elles décident de la création des postes et de la définition de leurs profils, de leur modification éventuelle. Les conditions de travail et de rémunération sont définies le plus souvent dans le cadre de conventions collectives propres à

chaque établissement et à chaque catégorie de personnel (professeurs, administratifs et techniques, chargés de cours), ou entre l'universitaire et son employeur en l'absence d'organisation syndicale. Cette responsabilité éminente de l'établissement ne signifie pas l'absence de contrainte étatique. Le gouvernement québécois, par le biais du Conseil du Trésor, définit un cadrage qu'il juge souhaitable pour la négociation de la convention, en s'appuyant sur les grilles salariales de la fonction publique. De plus les ressources financières consacrées à la rémunération des personnels proviennent, principalement, d'un financement gouvernemental, avec des différences importantes cependant entre les universités, en fonction des financements privés qu'elles peuvent obtenir par ailleurs. Ces contraintes, bien que prégnantes, laissent une réelle marge de manœuvre aux établissements dans la « gestion des personnels ». Il s'agit là d'une dimension centrale de l'autonomie de chaque université, car à travers la politique de l'emploi, ce sont aussi les politiques de formation et de recherche qui sont engagées.

Par ailleurs, les échanges sur cette question avec des universitaires et des dirigeants québécois ont fait ressortir l'importance d'une démarche ascendante dans la définition des besoins et des profils, ainsi que dans la procédure de recrutement, ce qui laisse un poids important aux composantes et contribue à conforter le sentiment d'appartenance à l'institution. *In fine*, les personnels se reconnaissent donc comme membres de *leur* université. La responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels par les établissements ne se limite d'ailleurs pas aux universités, elle est en effet profondément ancrée dans les manières de faire et de penser des acteurs de l'ensemble du système d'enseignement au Québec². Elle fait donc partie d'un référentiel largement partagé et conforté par les pratiques.

En France, par comparaison, le recrutement et la gestion des personnels universitaires restent très centralisés avec une procédure nationale de qualification qui conditionne la possibilité de candidature dans une université. Les personnels permanents demeurent, pour le plus grand nombre, des fonctionnaires d'Etat, dont les salaires sont établis nationalement, selon la grille de rémunération de la fonction publique. De ce fait, les universités sont dispensées de codifier leurs relations de travail avec des personnels qui restent régis par les règles de la fonction publique d'Etat et se considèrent donc d'abord comme des fonctionnaires de l'éducation nationale. Le recrutement, effectué localement après obtention de la qualification nationale, reste donc celui de fonctionnaires, avec les garanties que cela implique, ce que d'aucuns considèrent comme un élément d'attraction du système universitaire français (Musselin, 2005b).

Les universités peuvent aussi recruter des personnels contractuels, selon des normes nationales strictement définies. La Loi Organique relative aux lois de Finance (LOLF) de 2001 et la loi sur la Liberté et la Responsabilité des Universités (LRU) (MENRS, 2007) élargissent les marges de manœuvre des universités sur ce plan, en facilitant le recrutement de contractuels, dans des limites établies contractuellement avec l'Etat³. De la manière dont va s'instaurer concrètement la

² Dans le primaire et le secondaire, ce sont les Commissions Scolaires, entités territoriales qui embauchent et gèrent leur personnel. Au niveau postsecondaire, ce sont les établissements, les CEGEP, qui ont cette responsabilité. Dans les deux cas, les conditions de travail et les salaires sont régis par des conventions collectives négociées à l'échelle du Québec. En France, les enseignants du secteur public primaire et secondaire, sont des fonctionnaires recrutés sur concours national, affectés dans des établissements par des autorités administratives, et rémunérés selon la grille salariale de la fonction publique.

³ Cette loi, soutenue par la Conférence des Présidents d'Université (CPU) a pour objectifs, de renforcer la capacité décisionnelle de la direction des universités, d'augmenter leur attractivité, d'améliorer leur position dans les classements internationaux.

relation entre l'Etat et les universités sur cette question, dépendra une partie non négligeable de l'autonomie d'action réelle des universités dans les prochaines années. Il est indéniable que les limitations réglementaires dans le recrutement des contractuels manifestent une double réticence : de la part des responsables de l'administration centrale de l'Etat à laisser libre cours à l'initiative des universités (jugées pour certaines d'entre elles peu « responsables » dans leur gestion actuelle); de la part des organisations syndicales, soucieuses de conserver à l'université sa fonction publique d'Etat. Les deux logiques, à partir d'arguments différents, convergent pour que rien ne change sur ce plan.

La nouvelle procédure de sélection sur les postes d'enseignants-chercheurs⁴ peut donner lieu à une reproduction de fait des pratiques des anciennes commissions de spécialistes, longtemps basées sur une logique disciplinaire et corporative, comme elle peut devenir un outil centralisé de pilotage par la direction de l'université. Mais elle peut aussi générer de nouvelles pratiques, fondées sur un échange approfondi au sein de l'établissement. Cela dépendra des orientations et des décisions concrètes que prendra chaque université dans la procédure de recrutement⁵.

L'ampleur des tensions générées par le renforcement potentiel de la gestion des carrières par les universités, partiellement neutralisée par la version finale du décret, témoigne cependant d'une résistance importante des universitaires à abandonner une forme de cogestion corporative et nationale de leurs carrières sous l'égide de l'Etat. Ce mode de gestion était perçu comme une garantie de maintien d'une grande autonomie de fait vis-à-vis de leur université. Ils craignent désormais de devoir composer avec leur université d'appartenance, instance de pouvoir beaucoup plus proche. En définitive ce qui ressort des réformes en cours, c'est bien la poursuite d'une lente déconcentration du recrutement et de la gestion des carrières, du ministère vers les établissements universitaires. Cette tendance est partiellement contrée par les partisans du maintien d'un système national, essentiellement fondé sur des bases disciplinaires. Le schème de l'université décentralisée est donc encore largement questionné et contesté.

Le recrutement des étudiants et les contenus de formation

La seconde dimension de l'autonomie des universités concerne les étudiants, leur mode de recrutement, leur formation et leur accompagnement. Au Québec, le pré requis pour être admis en premier cycle universitaire est la possession du Diplôme d'Etudes Collégiales (DEC) qui sanctionne la fin des études au CEGEP (Collège d'Enseignement Général et Professionnel). La

⁴ Le premier projet de décret modifiant le statut des enseignants-chercheurs s'inscrivait dans le prolongement logique de la loi, en accordant plus de pouvoir aux universités. Sur la base d'une évaluation quadriennale de l'ensemble de l'activité des enseignants-chercheurs, les universités devaient décider de la modulation des services et des promotions. Le mouvement de contestation suscité par ce projet a conduit le ministère à revoir sa copie en proposant, à l'encontre de la logique précédente, de maintenir le poids des évaluations nationales dans les promotions, mais sans modifier les règles de recrutement, qui accordent plus de pouvoir aux conseils d'administration des universités.

⁵ La différenciation entre les universités peut se faire lors de cette phase de recrutement, sachant que les universités a priori les plus attractives, sont celles qui proposent les meilleures conditions de travail, c'est-à-dire dans l'esprit de nombre d'universitaires, des tâches d'enseignement peu contraignantes (avec des décharges et des enseignements articulés avec leurs axes de recherche), l'accès à des outils de recherche de pointe (en particulier des plateformes technologiques), ainsi que l'insertion dans des équipes de recherche reconnues.

voie normale d'admission à l'université est le parcours pré universitaire effectué en deux ans, cependant des titulaires d'un DEC technique effectué en trois ans, a priori à des fins d'insertion professionnelle immédiate, peuvent sous certaines conditions accéder à certaines formations universitaires.

Pour les titulaires du DEC général, l'accès aux différentes filières de formation universitaire est conditionnel aux résultats obtenus dans les différentes matières. De plus, certaines formations sont contingentées, en particulier celles qui donnent accès à des professions réglementées (médecin, ingénieur, comptable). Les candidats au premier cycle universitaire doivent postuler, dans différents établissements, éventuellement à différents programmes de formation. Les universités sélectionnent *leurs* étudiants et, théoriquement, des titulaires d'un DEC général pourraient ne pas être admis à l'université. Dans les faits, la situation démographique de cette classe d'âge est telle, associée à une offre de formation très large et concurrentielle, que tout titulaire du diplôme requis peut accéder à une formation universitaire.

Par contre, si les universités disposent d'une large autonomie dans le recrutement de leurs étudiants, c'est le gouvernement provincial qui fixe le niveau des droits de scolarité. Ils ont été gelés de 1994 à 2007. Suite à des prises de positions de la Conférence de Recteurs et Principaux des Universités du Québec (CREPUQ) dans le cadre d'une campagne électorale, en faveur de la fin du gel des droits de scolarité, l'Assemblée Nationale s'est prononcée pour une augmentation limitée des droits d'inscription (de l'ordre de 5% par an) et des droits afférents. Cependant le débat reste vif au Québec sur l'opportunité d'une augmentation durable et plus importante des frais de scolarité.

Concernant les contenus des programmes de formation, les universités sont les maîtres d'œuvre. Les diplômes délivrés sont ceux de l'université responsable de la formation. Chacune propose l'architecture et les contenus des enseignements, avec des programmes longs débouchant sur des grades (baccalauréat correspondant au premier cycle, maîtrise correspondant au second cycle et doctorat pour le troisième cycle) et des programmes courts permettant d'acquérir des connaissances et des compétences spécifiques. La procédure d'accréditation des programmes longs fait intervenir la CREPUQ depuis 1997 et nécessite la validation par le ministère, à des fins de financement. L'évaluation des programmes est également assumée par une commission de la CREPUQ. Dans les faits, c'est donc le réseau des universités québécoises qui maîtrise une grande part de la procédure d'accréditation et d'évaluation des formations reconnues à l'échelle du territoire, l'action de l'Etat se limitant à une procédure de contrôle, liée au financement public.

Quant à l'accompagnement de l'étudiant au cours de ses études, jusqu'à l'insertion professionnelle, il relève entièrement de l'établissement d'accueil. Chaque université conçoit et met en œuvre sa politique d'accueil, d'accompagnement et de suivi de ses étudiants, sachant que la qualité de l'accueil est une condition importante de l'attractivité des établissements auprès des candidats potentiels. Celles-ci dégagent donc des ressources significatives pour attirer des candidatures et par la suite pour apporter à leurs étudiants des services d'information, pédagogiques, logistiques, financiers (bourses ou activités rémunérées) qui facilitent la poursuite des études et l'insertion professionnelle. La réputation d'un établissement universitaire tient aussi à la qualité des services qu'il peut apporter sur ce plan. *In fine*, du point de vue du recrutement, de la formation et de l'accompagnement des étudiants, les universités québécoises bénéficient donc d'une très grande autonomie.

Par comparaison, en France les procédures d'entrée, d'accompagnement et de suivi des étudiants restent imprégnées de références « nationales ». Le verrou d'entrée reste le baccalauréat qui sanctionne la fin des études secondaires et reste, depuis l'instauration de l'université napoléonienne, le premier diplôme d'enseignement supérieur. Au cours des années 2000, avec la répétition des mouvements étudiants, en particulier dans les universités à dominante littéraire et de sciences humaines, la question de l'information et de « l'orientation active » des lycéens avant leur entrée dans l'enseignement supérieur, s'est imposée comme enjeu national. « L'orientation active », puis le plan « réussite en licence », instaurés par le ministère, pour répondre aux mouvements de contestation étudiants contre la Contrat Première Embauche (CPE) en 2006, puis en 2007 et 2009 contre la mise en œuvre de la loi LRU et contre la modification du statut des enseignants-chercheurs, veulent répondre à l'inquiétude d'une frange importante d'étudiants (en particulier en lettres et sciences humaines) quant à leur parcours universitaire et à leur avenir professionnel.

La prise de conscience des acteurs politiques et administratifs de l'Etat du problème des choix d'inscription dans l'enseignement supérieur a été accélérée par la désaffection des étudiants pour les études « scientifiques » : les sciences de la matière, à un degré moindre les sciences du vivant. Désormais cette tendance touche aussi les études en lettres et sciences humaines, alors que les formations de santé, de gestion, à vocation directement professionnelle, sont surchargées de demandes d'inscription. Les taux d'abandon et d'échec très élevés en première année du premier cycle (licence) étaient préalablement considérés comme la conséquence inévitable de l'absence de sélection à l'entrée des « filières de masse ». Ils deviennent désormais des indicateurs d'une gouvernance déficiente de la part des universités et sont entrées dans les indicateurs d'évaluation des performances des universités. Quant à l'accompagnement des étudiants jusqu'à leur insertion professionnelle dans des activités correspondant à son niveau d'études, il est devenu une nouvelle mission de l'université, inscrite dans la loi LRU.

Cette prise en considération de l'étudiant « au centre de l'université », pour paraphraser une formulation qui avait préalablement été utilisée en France pour l'école, dénote une profonde modification des conceptions du rôle de cette institution. Les filières de masse ne sont plus considérées comme le simple déversoir du trop plein des exclus des formations prestigieuses (classes préparatoires aux grandes écoles, médecine à l'issue du concours de première année) ou intermédiaires (Instituts comme les Instituts Universitaires de Technologie), en attendant que s'organise la file d'attente vers le marché du travail. Elles deviennent un enjeu politique, en raison de la capacité de mobilisation et de contestation des organisations étudiantes, mais aussi du fait d'une baisse démographique depuis la fin des années 90, au sein des classes d'âges rentrant à l'université, ce qui accentue encore le déficit d'inscription que subissent les formations de sciences « dures » qui continuent d'être majoritairement alimentées par les garçons. Certains responsables politiques et administratifs chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche, considèrent désormais que l'énorme gâchis humain et financier généré par l'absence d'orientation sélective, pour ne pas dire de sélection à l'entrée à l'université, revêt plus d'inconvénients politiques que d'avantages. Le paradoxe est que la « question étudiante », comme on parle de la question sociale en sociologie, s'est imposée comme enjeu national alors même que se mettent en place des règles en faveur d'une plus grande responsabilité des

universités, ce qui logiquement devrait leur laisser plus de marge de manœuvre pour traiter cette question.

La tendance lourde est donc, là aussi, à la déconcentration des procédures d'accueil et d'accompagnement des étudiants, partiellement contre carrée par les effets en retour des actions mobilisatrices d'étudiants qui craignent, pour certaines formations, une dévalorisation accélérée de leurs diplômes. Il en résulte des contre tendances, à la « nationalisation » des enjeux d'orientation, d'insertion professionnelle, avec des implications potentielles sur les contenus des programmes de formation, qui restent soumis à une procédure nationale d'habilitation.

Les ressources financières et matérielles

Le troisième levier de l'autonomie des universités conditionne les marges de manœuvre pour la mise en œuvre des politiques d'établissement et tient aux ressources financières et matérielles dont elles disposent.

Le financement des universités québécoises provient principalement des deux grands niveaux de gouvernement, majoritairement du gouvernement du Québec qui détient la compétence *a priori* exclusive en matière d'éducation, mais aussi du gouvernement fédéral. Celui-ci intervient, indirectement par le biais de transferts fédéraux vers les gouvernements provinciaux, directement à travers les agences canadiennes pour la recherche et l'innovation, par la mise en place des chaires d'excellence, ainsi que par le biais de programmes de bourses aux étudiants.

Selon la CREPUQ (2006), au milieu des années 2000 les universités québécoises obtiennent en moyenne 71 pour cent de leurs ressources financières du gouvernement provincial pour le fonctionnement général, contre 56 pour cent pour l'ensemble des universités canadiennes. Par contre elles ne financent que 16 pour cent de leurs coûts de fonctionnement par les droits de scolarité, contre 30 pour cent pour l'ensemble des universités canadiennes. Par ailleurs 3,5 pour cent de l'ensemble de leurs ressources financières proviennent de fonds en fiducie et en donation, contre 7,8 pour cent pour l'ensemble des universités canadiennes. Comparativement aux universités des autres provinces canadiennes, les universités québécoises sont donc plus tributaires du financement public provincial et ont en moyenne des ressources financières de donation moindres.

Au cours des années 2000, leur situation financière s'est globalement détériorée, partiellement en raison du gel des droits de scolarité jusqu'en 2007, gel qui n'a pas été complètement compensé par le financement public, mais aussi en raison de l'intensification de la concurrence entre les établissements. Cette détérioration, le gouvernement du Québec a cherché à l'éviter sans succès, en remplaçant à partir de 2004 « les contrats de performance » instaurés en 2000, par une politique de subventions conditionnelles à l'atteinte de l'équilibre financier. La dégradation s'est cependant poursuivie au cours des années suivantes et a pris un tour critique avec la crise financière de l'UQAM, révélée publiquement en 2006⁶. Cette crise, largement répercutée dans les médias, a conduit le gouvernement à élaborer un premier projet de loi sur la gouvernance des

⁶ La crise financière de l'UQAM est le résultat d'engagements financiers pris par la direction de cette université, à partir de 2003 pour réaliser deux projets immobiliers. Une première évaluation de la dette souscrite par l'établissement obligea le recteur à démissionner en 2006. Le rapport du Vérificateur Général du Québec, en 2007, évaluait la dette potentielle de l'université à près de 500 millions de dollars à l'horizon 2012. En conséquence, il recommandait des mesures de redressement et un allègement significatif de la dette pour que l'UQAM puisse poursuivre sa mission d'enseignement et de recherche. Ce qui fut fait, non sans tensions, par la nouvelle direction de l'université et par le gouvernement québécois en 2008 et 2009.

universités inspiré d'un rapport sur la gouvernance des universités (Toulouse, 2007), puis un second (loi 38), légèrement remanié, après des élections qui avaient reconduit au pouvoir le Parti Libéral du Québec. Ce projet a été examiné en 2009 en commission parlementaire, mais a généré une forte opposition de la part d'acteurs universitaires. La controverse sur le projet de loi porte sur le rôle potentiellement accru des administrateurs « indépendants » dans la gouvernance des universités québécoises. Sur ce plan, les recteurs à travers la CREPUQ, mais aussi les organisations enseignantes et étudiantes se sont opposés au texte. Les uns (la CREPUQ) mettaient en cause les mécanismes de contrôle accru des universités, les autres s'opposaient au renforcement du rôle des représentants extérieurs, ce qui impliquait une moindre influence des représentants internes à l'établissement.

Mais ce projet de loi n'est pas seulement une conséquence de la crise financière de l'UQAM, il s'inscrit dans un contexte plus large, celui des déficits budgétaires accumulés par nombre d'universités québécoises depuis les années 2000. Au-delà, il est lié à la question récurrente du « sous financement » des universités québécoises qui est devenue un leitmotiv des interventions des recteurs auprès des responsables politiques et face à l'opinion publique. En 2010, dans un contexte de reprise économique incertaine, après la crise de 2008 et 2009, la question des sources de financement reste d'actualité, l'enjeu étant la recherche d'un nouvel équilibre entre l'Etat, les étudiants et leurs familles, les entreprises, dans la perspective d'un sommet sur le financement des universités, annoncé par le gouvernement du Québec pour l'automne 2010⁷.

Si leur situation financière est globalement difficile, elle est très contrastée selon les établissements. Certaines universités réussissent à mobiliser des ressources financières très importantes à l'occasion des campagnes de financement qui se sont systématisées dans les universités. L'Université McGill a pu présenter un bilan provisoire de plus de 540 millions \$ de donations de 2007 à 2010 dans un contexte économique peu favorable. A un degré moindre l'Université de Montréal (20 millions \$ sur une année en 2009-2010) bénéficie aussi de donations significatives. Ce sont les mêmes établissements qui obtiennent les financements publics et privés de recherche les plus importants. Les marges de manœuvre financière des universités québécoises sont donc nettement différenciées et hiérarchisées. Au sommet, il y a celles qui disposent d'une très large autonomie de fait en raison des ressources globales et diversifiées dont elles disposent. En bas de la hiérarchie, il y a celles qui sont essentiellement tributaires du financement public et donc des orientations et des inflexions des politiques publiques. Entre les deux, se constitue une hiérarchie, partiellement objectivée par des classements nationaux et internationaux.

En France les universités, contrairement aux universités québécoises, ne sont pas (encore) propriétaires des infrastructures qu'elles utilisent. Celles-ci restent en grande partie propriété de l'Etat, avec une possibilité prévue par la loi LRU de dévolution des biens immobiliers aux établissements, processus qui s'amorce lentement. A l'instar de la situation québécoise, mais à un degré plus élevé, les ressources financières des universités françaises proviennent essentiellement de l'Etat mais dans ce cas de l'Etat central, à un degré moindre des collectivités territoriales, en particulier des Conseils Régionaux. La gestion des budgets est strictement

⁷ Le débat public est largement engagé en 2010 avec des prises de positions contrastées : un collectif de personnalités en faveur d'une augmentation importante des droits de scolarité; des organisations étudiantes pour un gel des droits; un recteur d'université pour une contribution accrue des trois sources de financement, en particulier du secteur privé, dans le financement des universités.

encadrée. Les investissements font l'objet le plus souvent de contrats de financement avec l'Etat et la Région et les mises en chantier sont soumises à autorisation préalable de la part des représentants de l'Etat (le recteur d'académie et le préfet de région). Ce système a l'avantage d'éviter des dérapages éventuels. Il est contraignant s'agissant du calendrier des constructions. Avec la dévolution des infrastructures aux universités, celles-ci auront une responsabilité accrue dans la construction et la maintenance des bâtiments universitaires, surtout si la diversification des sources de revenus des universités se concrétise.

Les budgets de fonctionnement sont contrôlés *a priori* par l'Etat, mais surtout, ils font l'objet de contrôles *a posteriori*, de la part de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générale. La gestion financière des universités est donc soumise à des procédures prégnantes de contrôles, longtemps centrées sur le respect des normes de gestion de la comptabilité publique, désormais plus orientées vers l'atteinte de résultats. Comment évoluent les sources de financement? Les droits de scolarité fixés par l'Etat ne représentent pas plus de 3 % du budget de fonctionnement des universités (incluant les salaires des personnels d'Etat). L'essentiel des ressources financières des universités provient donc de l'Etat. La part du financement par des sources privées est encore marginale.

Par ailleurs, dans la situation actuelle, les universités sont placées de fait, dans une concurrence faussée avec les « grandes écoles » qui sélectionnent leurs élèves, bénéficient de droits de scolarité plus élevés et reçoivent en outre un financement public *per capita* qui peut aller jusqu'au double de celui des universités. Derrière la limitation des droits de scolarité à un niveau très bas pour les universités, émergent des questions encore partiellement taboues dans la société française. Jusqu'à quel point peut-on considérer la formation dans l'enseignement supérieur comme un investissement sur l'avenir, donc pouvant donner lieu à prêt, remboursable pendant la vie professionnelle? Jusqu'à quel point le financement public de l'enseignement supérieur, en priorité en faveur des filières qui sélectionnent à l'entrée n'est-il pas une manière de financer à moindre coût les études des enfants des familles les plus aisées, qui sont la principale base de recrutement des filières « sélectives » comme les grandes écoles et la médecine? En 2006, la dépense moyenne par étudiant était de 9370 €, elle s'élevait à 13 940 € pour un élève de classe préparatoire aux grandes écoles, alors qu'elle n'atteignait que 7840 € pour un étudiant à l'université (MENRS, 2007 et 2010)⁸.

La décision de l'Etat de lancer, en 2007, « l'opération campus »⁹ destinée à apporter des financements complémentaires à dix puis douze sites universitaires, afin de les aider à renouveler et à restructurer leurs infrastructures, a généré des concertations nouvelles aboutissant à des projets de restructuration de sites, non seulement en matière d'équipements, mais aussi en matière de politique de recherche, de formation, de vie étudiante et de gouvernance de site. A cette action incitative et stratégique de l'Etat, s'est ajoutée une seconde opération destinée à

⁸ Les données ministérielles les plus récentes (*Note d'information*, janvier 2010) font état d'un resserrement de l'écart entre les universités et les écoles, mais avec des critères de calcul modifiés (en 2008 la dépense moyenne par étudiant est de 10 790 €, 9 400 € à l'université, 14 510 € en classe préparatoire aux grandes écoles).

⁹ Le plan gouvernemental est financé par les intérêts annuels sur 5 milliards €, obtenus par la cession de 3% de la participation de l'Etat dans Electricité de France (EDF).

financer des actions concertées de grande ampleur en matière de recherche, de formation, de vie étudiante, dans le cadre d'une gouvernance renouvelée de cinq à dix sites universitaires. Cette opération, financée par un emprunt d'Etat, est destinée à faire émerger des pôles universitaires de rang mondial¹⁰.

Que conclure de cette situation marquée par une profonde restructuration, en cours, du paysage universitaire français? Au-delà des déclarations politiques et de certaines actions de l'Etat visant à placer les universités au cœur du dispositif de formation et de recherche, celles-ci continuent de subir la concurrence inégale des Ecoles d'enseignement supérieur. Les universités restent encore largement sous financées, en dépit des engagements publics pour les prochaines années, au regard des enjeux et des obligations de résultats auxquelles elles sont désormais confrontées. Les conditions légales sont désormais en place pour faciliter la diversification des sources de financement du côté des fondations, mais dans un contexte où n'existe aucune tradition de donation à des universités. La perspective d'un financement accru des universités par les droits de scolarité reste bloquée, par crainte des mouvements étudiants. Enfin, ce qui se dessine, sous l'impulsion de l'Etat qui s'affirme désormais comme Etat stratège, en dépit des tensions et des contestations, c'est l'émergence d'un paysage d'enseignement supérieur et de recherche profondément restructuré, avec au sommet de la hiérarchie, un petit nombre de sites regroupant des universités, des écoles, des organismes de recherche, suivis à des degrés divers par les autres établissements, éventuellement regroupés, qui chercheront à se positionner dans des niches d'excellence et dans des fonctions d'universités de proximité.

L'évaluation des résultats et ses implications

La quatrième dimension d'analyse de l'autonomie des universités, sa contrepartie obligée, concerne l'évaluation des résultats et ses implications. Deux procédures d'évaluation peuvent être distinguées : l'une concerne le fonctionnement des universités en tant qu'organismes financés par des fonds publics; l'autre s'adresse aux professeurs dans l'accomplissement de leurs tâches.

Au Québec, la première procédure d'évaluation concerne les dirigeants des universités qui, à partir du milieu des années 90, doivent rendre compte publiquement de la gestion de leur établissement devant la Commission de l'Education de l'Assemblée Nationale, conformément à la politique de reddition de comptes. Par cette procédure les dirigeants universitaires s'adressent également, par médias interposés, à l'opinion publique. Au-delà du rite de l'audience publique la communication des universités devient un élément stratégique de leur action. L'évaluation des universités est donc double; elle est à la fois « technique » et « médiatique ». Technique car elle se fait sur la base des indicateurs retenus pour mesurer les résultats de chaque université. Mais que mesure-t-on à travers les critères retenus? Médiatique car elle dépend aussi de la capacité communicationnelle des établissements. Comment les médias traitent-ils ces résultats? Avec quels effets sur la réputation des établissements?

¹⁰ Plus de 20 milliards € sont prévus pour cette opération, dont les deux tiers « non consommables » généreront des intérêts destinés à financer les actions sélectionnées, l'autre partie étant versée sous forme de dotation. Le budget 2011 prévoit 3,5 milliards € de « crédits frais » pour treize actions.

La présentation des résultats des universités s'inscrivait à l'origine dans une démarche plus large « d'imputabilité », donc de responsabilité des dirigeants des organismes à financement public, inspirée des principes du « New Public Management » (NPM)¹¹. Il s'agissait donc d'inciter les dirigeants universitaires à plus d'efficacité en mesurant les résultats obtenus en matière de « diplomation » et à plus d'efficience à travers l'évaluation des ressources financières utilisées pour atteindre ces résultats, le tout mâtiné d'une dose d'autodiscipline contrôlée des dirigeants universitaires, symbolisée par l'affichage de leurs salaires. Mais les responsables universitaires ont su partiellement détourner cette procédure ritualisée, en l'utilisant comme scène publique de mise en cause du « sous financement » des universités québécoises, sans pour autant éviter des dérives financières, symbolisés par la crise financière de l'UQAM. Cependant, à la suite de cette crise, les contrôles financiers de la part des services du gouvernement du Québec se sont renforcés.

Mais l'évaluation des universités québécoises ne se limite pas au contrôle de leur gestion financière, ni à l'appréciation de leur efficacité au regard de la mission de formation supérieure qui leur a été confiée. Elle est interne à chaque établissement. Elle porte également sur les professeurs et sur les résultats de leur activité. L'évaluation de la qualité des enseignements par les étudiants s'est généralisée et est devenue un point sensible lors des demandes de promotion et à l'occasion des évaluations périodiques prévues dans chaque établissement. L'engagement des professeurs dans les « services à la collectivité » fait également l'objet d'une appréciation à ces occasions. Mais la procédure la plus lourde concerne la recherche. Elle est à la fois interne et externe. À l'interne elle passe par l'évaluation des actions de recherche des professeurs, à l'externe elle implique l'évaluation en amont des projets de recherche subventionnée, par les organismes fédéraux et québécois, en fonction d'orientations stratégiques définies par les ministères compétents des deux niveaux de gouvernement (Gingras et al., 1999).

L'évaluation de la recherche universitaire tend également à se renforcer en aval, avec la multiplication des rapports aux deux niveaux de gouvernements ainsi qu'aux organismes subventionnaires (Gauthier 2004). La tendance récente du gouvernement fédéral et de celui du Québec est de renforcer leur capacité de décision stratégique. Au niveau du gouvernement fédéral, cela s'est traduit par la définition d'une politique de financement de la recherche centrée sur le développement économique (Gouvernement du Canada, 2007). Au niveau du gouvernement du Québec l'orientation politique est la même. Elle a été précisée dans ses moyens d'action pour la période 2010-2013 avec la mise en place d'un « Comité stratégique en science et innovation », placé sous l'autorité du ministre en charge de la recherche; avec le regroupement des organismes de financement de la recherche au sein d'une seule structure, « Recherche Québec », dirigée par un scientifique; avec l'installation d'un comité d'orientation « des projets mobilisateurs » (avion écologique, autobus électrique, bioraffinage forestier, écolo TIC...) (Gouvernement du Québec, 2010). La tendance des deux niveaux de gouvernement est donc bien de se doter d'outils de pilotage stratégique des investissements et des résultats de la recherche.

En France qu'en est-il de l'évaluation des résultats comme contre partie d'une autonomie accrue des universités? Comment peut-on analyser les transformations récentes dans les procédures d'évaluation des universités? Longtemps, elles furent spécifiques à chaque domaine disciplinaire,

¹¹ Cette démarche est fondée selon P. Bezes (2009) sur cinq principes d'organisation : la séparation des fonctions (stratégie, pilotage, contrôle, mise en œuvre); la fragmentation des bureaucraties verticales; le recours aux mécanismes du marché; la responsabilité et l'autonomie des échelons chargé de la mise en œuvre; la gestion par les résultats.

dans le cadre de la cogestion associant l'Etat et les corporations universitaires (Musselin, 2001). L'évaluation des formations se faisait *a priori*, lors des demandes d'habilitation ministérielles et elles faisaient l'objet d'un nouvel examen formel, lors des demandes de renouvellement. Une part significative des évaluations portait sur le respect des normes nationales définies essentiellement selon une logique disciplinaire. La notion de diplôme national était associée à un cadre uniforme de formation à l'échelle du territoire français. Ce cadre normatif était âprement discuté par les organisations syndicales des enseignants et les organisations étudiantes, mais largement défini par les corporations universitaires.

Avec la mise en place du LMD¹², les références à un cadre national fondé sur les grands champs disciplinaires ont disparu. De plus, le cadre réglementaire adopté par le ministère en 2002, négocié avec les organisations syndicales, tout en étant très contraignant sur certains points, nécessitait des interprétations qui se sont faites localement et de manière plus ou moins formelles. Jusqu'à la mise en place effective de l'Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES) en 2007/2008, se sont superposées des évaluations des formations « à l'ancienne » effectuées par des experts recrutés par la Direction de l'Enseignement Supérieur et des « négociations » contractuelles qui étaient censées prendre en compte le projet de formation de l'établissement.

L'évaluation des équipes de recherche quant à elle, était effectuée périodiquement par les organismes financeurs et le ministère chargé de la recherche, l'évaluation des publications des chercheurs et des enseignants chercheurs se faisait à l'occasion des demandes de promotion. Avec le développement de la politique contractuelle (Gaudin, 2007), l'Etat a cherché à harmoniser les calendriers et les procédures d'évaluation des laboratoires, sur le rythme des contrats quadriennaux. Avec la mise en place de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) et de l'AERES, l'évaluation *a priori* et le financement des projets de recherche relèvent de la première instance, l'évaluation *a posteriori* des laboratoires relève de la seconde.

La délégation de l'évaluation à l'AERES (le principe de séparation) concerne donc les formations, la recherche mais aussi la gouvernance des universités. Il s'agit avec cette procédure, de passer d'une logique d'évaluation qu'on pourrait qualifier de « disciplinaire », dans la mesure où les expertises étaient effectuées par des spécialistes des disciplines de formation et de recherche concernés, à une *logique d'évaluation d'établissement*; les experts « disciplinaires » devant prendre en compte l'inscription des projets de formation et de recherche dans le cadre d'une politique d'établissement qui s'appuie sur une gouvernance, elle-même évaluée.

Quelles sont les conséquences de ce nouveau dispositif? Les évaluations de l'AERES sont rendues publiques¹³ (le principe de transparence) et sont prises en compte par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui décide de la reconnaissance des laboratoires, de l'habilitation des formations, de la qualité de la gouvernance de l'université et de son projet de développement pour, finalement, lui allouer les moyens. La question centrale devient alors celle des critères qui déterminent les résultats de l'évaluation. La nouvelle agence est donc contrainte de définir des critères qui deviennent publics, ce qui donne lieu à une intense réflexion et à des tractations sur les instruments de mesure des résultats (le nombre et la qualité des

¹² LMD : Licence, Master, Doctorat correspondant aux trois cycles de formation. Dispositif mis en place en France à partir de 2002 et progressivement généralisé, dans une perspective d'harmonisation de l'espace européen d'enseignement supérieur (processus dit « de Bologne »).

¹³ www.aeres-evaluation.fr/

publications des chercheurs son précisés ou définis; les grilles d'évaluation des formations sont formalisées; les critères d'évaluation de la gouvernance sont élaborés). Comment ces critères prennent-ils en compte les axes prioritaires définis par l'Etat en matière de formation, de recherche, de gouvernance universitaire? La nature des relations entre les services du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'AERES est devenue un enjeu. En définitive, la nouvelle procédure d'évaluation reste nationale. Elle s'inscrit dans les principes du NPM (séparation, transparence), reconnaît les universités comme acteurs institutionnels de premier plan, cherche à se situer par rapport aux autorités ministérielles.

Au Québec une autonomie certaine, en France la quête d'une certaine autonomie

A l'issue de l'examen comparé des grandes dimensions de l'autonomie des universités québécoises et françaises, il est indéniable qu'elles désignent des réalités très éloignées. En France émerge progressivement un système bipolaire de gouvernance, dans lequel l'Etat central, qui s'affirme comme Etat stratège, reste le pôle dominant. Dans cette nouvelle configuration les universités ont cependant réussi à s'affirmer de leur côté comme acteurs institutionnels, avec des capacités stratégiques accrues, des marges de manœuvre plus importantes, mais comme « opérateurs ». Elles sont confrontées à des obligations de résultats nouvelles et prégnantes, en dépit de ressources insuffisantes et d'une concurrence qui reste inégale avec les grandes écoles. Après s'être longtemps pensés comme instruments d'un système national sous tutelle étatique (schème centralisé), les universités françaises commencent à se penser comme des institutions autonomes, membres d'un réseau national, en particulier à travers la Conférence des Présidents d'universités (CPU), susceptible d'infléchir les orientations de l'Etat, selon un nouveau schème d'interprétation, celui de la décentralisation, qui conserve cependant à l'Etat une fonction prééminente.

Au Québec les universités disposent d'un haut degré d'autonomie, qui se concrétise dans le recrutement et la gestion de *leurs* personnels, dans le recrutement de *leurs* étudiants, dans la définition des programmes de formation, dans l'accueil et l'accompagnement des étudiants, dans le mode de gestion des ressources financières et matérielles. L'Etat est cependant loin d'être absent. Il est tiraillé entre deux types d'action. Le premier est centré sur *la régulation du système*. Il s'agit alors pour les responsables politiques et administratifs de définir les règles de base du système et de s'assurer qu'elles sont respectées. Cependant l'intervention de l'Etat ne se limite pas à ce type d'action. Les deux niveaux de gouvernement, provincial et fédéral, se sont engagés, avec des incertitudes, des variations selon les partis au pouvoir ou le poids des événements, dans un deuxième type d'action : de « *direction* » *du système (steering role)* (Trottier, Bernatchez, 2005). Cette action de direction n'est pas nouvelle sur certains plans. L'Etat québécois définit le niveau des frais de scolarité. Il détermine, à travers les critères de financement, le cadre de négociation des conventions collectives. Par ailleurs, il examine à des fins de financement, de concert avec la CREPUQ, la pertinence des propositions de nouveaux programmes de formation. Il fixe le niveau et la répartition des ressources financières mises à la disposition des organismes québécois chargés des programmes de recherche. Il finance des opérations immobilières destinées à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il détermine les critères d'évaluation de l'activité et de la performance des universités, ainsi que les modalités de leur présentation. Il détient donc de puissants leviers permettant d'orienter l'évolution des universités au Québec.

Mais l'Etat provincial n'est pas seul, il est concurrencé par l'Etat fédéral qui, par le financement de programmes de recherche et d'innovation ainsi que par des programmes de bourses, empiète

sur les prérogatives du gouvernement québécois. Les tensions entre les deux niveaux de gouvernement dans l'orientation du système d'enseignement supérieur sont probablement amenées à se développer, en raison de la place stratégique qu'occupent désormais les universités dans « l'économie de la connaissance » et la situation spécifique du Québec, comme « société distincte » dans l'ensemble canadien. Les procédures de « pilotage à distance » des universités québécoises par un Etat bicéphale, tenté par une action plus directive, montrent cependant leurs limites actuelles dans un contexte nord américain qui continue de valoriser les initiatives provenant de la base. Le modèle « fédéral » d'autonomie reste bien le schème d'interprétation dominant pour les acteurs engagés dans la structuration du système universitaire québécois.

L'autonomie des universités québécoises est en définitive délimitée par trois contraintes principales qui conditionnent pour partie la stratégie des universités. La première est financière, en raison de la part élevée de financement d'Etat dans le budget des universités, ce qui se traduit par une dépendance de fait à l'égard des décisions gouvernementales lorsqu'il s'agit d'opérations nécessitant un engagement financier important. Les deux autres contraintes sont de nature différente, mais elles sont indissociablement liées. L'une est démographique, l'autre réglementaire. En effet les universités doivent prendre en compte deux données centrales pour définir leur stratégie: 1- une population en âge d'accéder à l'université, globalement stable, mais avec des différences très importantes selon les régions et les pôles urbains; 2- des critères de financement des universités, principalement basée sur le nombre d'étudiants, calculé en équivalent temps plein (EETP). Ces deux variables amènent les universités à se concurrencer ouvertement pour attirer des étudiants, à coups d'implantations nouvelles, d'investissements immobiliers, de création de programmes de formation attractifs ou déjà offerts dans d'autres établissements. On peut considérer qu'il s'agit là d'un effet pervers du système, qui limite concrètement la capacité de choix des universités. Elles sont en effet contraintes de recourir à une concurrence coûteuse et partiellement stérile, pour maintenir ou augmenter leur population étudiante, au détriment d'autres choix possibles, visant à améliorer la qualité de la formation, de la recherche et des services à la collectivité, pour reprendre les trois grandes missions reconnues aux universités québécoises.

De ce mode de gouvernement des universités au Québec, émerge une configuration labile, dans laquelle les établissements occupent cependant la place centrale. L'Etat, après la phase décisive de structuration de l'enseignement supérieur des années 60, avait limité son intervention à une action de régulation. Depuis les années 80 et surtout des années 90, les instances gouvernementales cherchent à occuper une place plus stratégique d'orientation du système d'enseignement supérieur. Dans ce contexte d'émergence de l'action directive de l'Etat, les universités québécoises restent cependant très soucieuses de préserver leur autonomie. Le paradoxe est qu'elles agissent, à travers leurs dirigeants, « comme des entreprises », soucieuses d'affirmer leur position et leur rôle dans une société de la connaissance, en même temps qu'elles se voient toujours « comme une institution » dont la pérennité est assurée par l'Etat, en raison du rôle qu'elles jouent depuis la Révolution Tranquille, tant dans l'affirmation de la société québécoise au sein de l'ensemble canadien que dans la formation de ses « élites ».

Conclusion

Pour conclure, que peut-on retenir des formes concrètes d'autonomie des universités québécoises et françaises, évaluées à l'aune des deux modèles, « fédéral » et décentralisé », dans deux contextes d'action différenciés?

En France, dans un contexte marqué par un processus lent de décentralisation, le schème d'interprétation dominant de l'autonomie des universités est devenu le schème décentralisé. Selon ce modèle, les universités s'inscrivent désormais dans une démarche de décentralisation fonctionnelle qui leur accorde des marges de manoeuvre accrues, mais en respectant les axes stratégiques définis au niveau de l'Etat qui s'est doté par ailleurs des mécanismes d'évaluation du fonctionnement et de la «production» universitaire. Cette conception de l'autonomie est désormais partagée par nombre de présidents d'universités et par les autorités politiques et administratives, qui ont en commun d'inscrire leur action dans les contextes distancés et concurrentiels des espaces européen et mondial de l'enseignement supérieur. Elle est cependant loin d'être hégémonique. Elle est contestée par des universitaires, qui craignent à la fois un pouvoir rapproché, celui de leur université, et une perte de liberté académique en raison d'un pilotage national renforcé de l'Etat stratège. Elle est aussi contestée par des organisations étudiantes qui craignent une perte d'influence au niveau national, associée à une différenciation accentuée de gestion des universités et donc des conditions d'études.

Au Québec, dans un contexte de fédéralisme politique, il est indéniable que le schème d'interprétation d'autonomie des universités de référence reste fédéral. Ce modèle privilégie la convergence des initiatives et des innovations impulsées à la fois par les universitaires et par les universités, ainsi qu'un pouvoir proche sur lequel chacun peut avoir prise. Cependant, l'action directive du gouvernement fédéral et du gouvernement québécois, s'est accentuée et précisée au cours de la dernière décennie, en dépit des difficultés de coordination de l'action stratégique, inhérentes à l'intervention des deux niveaux de gouvernement, dans un contexte politique et linguistique spécifiques. Le schème d'interprétation fédéral reste donc dominant, mais il est mis à l'épreuve et est source de tensions accrues. Désormais les dirigeants universitaires, soucieux du maintien de leur autonomie, se trouvent sous une triple pression : celle des deux niveaux de gouvernement qui veulent renforcer le rôle directif de l'Etat; celle de professeurs soucieux de conserver leur liberté académique; celle des organisations étudiantes qui craignent une augmentation majeure des droits de scolarité et une limitation de l'accès aux études supérieures.

Au-delà des deux cas étudiés, l'article nous enseigne l'importance dans toute étude comparative, d'une part de confronter les termes utilisés aux réalités qu'ils désignent, d'autre part de resituer en permanence les acteurs et leurs actions dans les contextes qu'ils contribuent à produire et à reproduire. L'usage d'un même mot, en l'occurrence la notion «hybride» d'autonomie (Bourricaud, 2008) peut désigner des réalités très différentes, voire opposées, selon les caractéristiques historiquement et nationalement acquises par les institutions, en l'occurrence les universités. Les acteurs impliqués dans les différents types de contextes mobilisent dans les pratiques organisées, des modes de représentation et de classification «inhérents aux réservoirs de connaissance» dont ils disposent (Giddens, 1987). Ils peuvent ainsi, de manière réflexive, à la fois produire et reproduire, rendre compte et «expliquer» les raisons de leur action. Ils contribuent dans cette dynamique à construire, à travers les routines de la vie quotidienne, des formes institutionnelles qui sont à la fois les conditions et les résultats de l'action.

Michel Jamet est à l'Université Bordeaux Selalen, au Centre de recherche : Centre Emile Durkheim, France.

Références bibliographiques

Bezes P. (2005) « Le modèle de l'Etat-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, Vol. 47, n° 4, p.431-450.

- Bezes P. (2009) *Réinventer l'Etat, Les réformes administratives de l'administration française (1962-2008)*, PUF.
- Bourricaud F. (2008) « Autonomie », *Encyclopedia Universalis*.
- Bourricaud F. (1969) *Esquisse d'une théorie de l'autorité* (2^e édit.), Paris, Plon.
- Clark, B. R. (1983) *The Higher Education System : Academic Organization in Cross-National Perspectives*, Berkeley, University of California Press.
- CREPUQ (2006) *Le système universitaire québécois : données et indicateurs*, Montréal.
- Crespo M., (1999) « Tendances récentes des politiques publiques aux Etats-Unis et au Canada (hors Québec) à l'égard de l'enseignement supérieur », dans Baulieu P. et Bertrand D. (dir.), *L'Etat québécois et les universités : acteurs et enjeux*, Québec, PUQ.
- Conseil Supérieur de l'Education (CSE), (2008) *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, Avis, Québec.
- Duran, P. (1999) *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J.
- Fisher D., Rubenson K. et al. (2005) *Canadian Federal Policy and Post Secondary Education*, New York, AIEHEPS.
- Gaudin J-P. (2007) *Gouverner par contrat*, (2^e édit.), Paris, Presses de Sciences Po.
- Gauthier, M. (2004) « Incitations et transparences : le contexte canadien », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, Vol.16, n°2, p. 105-119.
- Gingras Y., Godin B., Trépanier M., (1999) « La place des universités dans les politiques scientifiques et technologiques canadiennes et québécoises », dans Baulieu P. et Bertrand D. (dir.), *L'Etat québécois et les universités : acteurs et enjeux*, Québec, PUQ.
- Gouvernement du Québec (2000) *Politique québécoise à l'égard de l'université, Pour mieux assurer notre avenir collectif*, Ministère de l'Education.
- Gouvernement du Canada (2007) *Réaliser le potentiel des sciences et de la technologie au profit du Canada*, Ottawa.
- Gouvernement du Québec (2010) *Mobiliser, Innover, Prospérer. Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013*, Québec.
- Giddens, A. (1987) *La constitution de la société*, paris, PUF.
- Le Galès P., Lascombes P. (2005) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENRS) (2007) *Loi Libertés et responsabilités des universités*, Paris, CNDP.
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENRS) (2007) *L'état de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*, n°1, Paris.
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENRS) (2010) *Note d'information Enseignement supérieur et Recherche*, Paris.
- Musselin C. (2001) *La longue marche des universités*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Musselin C. (2005a) « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet? », *Revue française de science politique*, n°55, p. 51-71.
- Musselin C. (2005b) *Le marché des universitaires. France-Allemagne-Etats-Unis*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Musselin C. (2008) « Les politiques d'enseignement supérieur », in O. Borraz, V. Guiraudon (direct.) *Politiques publiques, 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Science Po.
- OCDE (2008) *Enseignement supérieur pour la société de la connaissance : rapport de synthèse*.
- Vérificateur général du Québec (2007), *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée Nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal (Partie 1 - Impact des pertes immobilières sur la situation financière)*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Richardson R. C., Reeves Bracco P., Callan M., Finney J. E. (1999) *Designing State Higher Education Systems for a New Century*, Phoenix, American Council on Education, Onyx Press.
- Trottier C., Bernatchez C. (2005) *Politique d'enseignement supérieur au Québec : une étude de cas*, New York, AIHEPS.
- Toulouse J-M. (2007) *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, Montréal.